

ODRA

Kadernotitie 2024

inzicht in de trends voor 2025-2027
en financiële uitgangspunten
voor de begroting 2024



Inhoud

Voorwoord	3
Hoofdstuk 1.....	4
A. Economische en maatschappelijke ontwikkelingen	4
B. Bestuurlijke ontwikkelingen en verandering VTH-stelsel.....	8
C. Ontwikkelingen in wet- en regelgeving.....	9
D. Ontwikkelingen in de organisatie ODRA.....	12
Hoofdstuk 2.....	14
E. Trends voor de programma-begroting 2024.....	14
Hoofdstuk 3.....	20
F. Outputfinanciering (ontwikkelingen)	20
G. Besparingsdoelstellingen voor de komende jaren.....	20
H. Overige begrotingskaders.	21
I. Voorlopig kader voor begroting 2024; Samenvattend.....	24
J. Meerjarenraming.....	25
Hoofdstuk 4.....	25
K. Risico's voor de begroting 2024	25

Voorwoord

Onzekerheden en één zekerheid

We leven in een onrustige tijd de komende jaren. Daarmee zeg ik niets nieuws. Want wat eerder een zekerheid was en je perspectief gaf, beheersen vandaag de dag tal van maatschappelijke uitdagingen en de bijbehorende onzekerheden onze agenda. En als je de sceptici moet geloven is niets meer zeker. Maar daar ben ik niet van!

We komen in ons werk bij ondernemers, inwoners en instellingen wel regelmatig twijfels en vragen tegen. Zij hebben behoefte aan richting en advies en kijken dan naar ons. Zij doen een beroep op onze kennis van wet- en regelgeving om zelf de juiste keuzes te kunnen maken. Nu is adviseren niet onze primaire taak, maar helemaal negeren kunnen we deze adviesvragen niet. De onzekerheid bij ons 'klanten' schuilt in de veranderingen in wet- en regelgeving als straks de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging (bouw) zijn ingevoerd. De invoering van de Omgevingswet en Wkb is een operatie met impact.

We hebben gelukkig nog even tijd om de laatste knelpunten in de digitale ondersteuning (DSO) op te lossen, om ons daar goed op voor te bereiden en te oefenen met nieuwe protocollen. Het is een majeure operatie. We moeten wel en we gaan een heel eind komen, omdat de focus niet verandert: een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.

We zijn daar als ODRA een belangrijke schakel in. Op onderdelen zullen we echter nieuwe denkkaders nodig hebben en over het eigen hekje heen kijken om ons met andere partijen te verbinden. Ondernemers, inwoners en instellingen verwachten dat van ons. Deskundigheid en begrip voor de context van hun business zijn relevante verwachtingen. Omgevingsbewustzijn en kennis van zaken zijn voor ons werk de succes- of faalfactoren.

We werken daarom met onze partners aan nieuwe zekerheden. Ik ga ervanuit dat we in begrotingsjaar 2024 volgens de regels van de Omgevingswet zullen werken. Dat zal niet vanzelf gaan. We hebben in deze nieuwe context een flinke klus te klaren in ondersteuning van participatie, de vergunningverlening, het toezicht op bijvoorbeeld kamerverhuur, agrarische bedrijven, milieubelastende activiteiten en het degelijk afhandelen van klachten.

Voor mij is de leidraad die ik de collega's van ODRA voorhoudt: behandel ondernemers, inwoners, instellingen, klagers, collega diensten en onze partners zoals jezelf behandeld wil worden. Dat is voor mij de norm! Omwille van een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving willen we bereikbaar en beschikbaar zijn en aan onze deskundigheid en omgevingsbewustzijn mag getwijfeld worden.

Niet dat wij op alle vragen antwoorden zullen hebben, zeker niet, maar we staan als organisatie naast onze opdrachtgevers om mee te denken, om te adviseren, om te innoveren en om op te treden als de leefomgeving wordt aangetast. We pakken aan en pakken door en blijven in gesprek om samen antwoorden te vinden op de maatschappelijke vraagstukken van nu en in de toekomst. Dat is tegen de achtergrond van de vele onzekerheden van deze jaren, een heel belangrijke zekerheid.

Ruben Vlaander – directeur ODRA

Hoofdstuk 1

Na de verkiezingen voor de gemeenteraden in 2022, staan in maart 2023 de verkiezingen voor Waterschapsbesturen en Provinciale Staten op de agenda. Voor het werk van de omgevingsdiensten in Gelderland is relevant waar de parlementen van de waterschappen en de provincie hun accenten leggen en prioriteiten kiezen. Ongetwijfeld zullen de maatschappelijke vraagstukken, waar het Kabinet momenteel oplossingen voor zoekt, regionaal een vertaling krijgen.

De regio's zijn voor de uitvoering van Rijksbeleid altijd belangrijk geweest, maar worden met de gebiedsgerichte aanpak waar dit Kabinet op inzet, nog belangrijker. Zoals woningbouw, natuurbescherming, klimaatadaptatie en de miljarden die gereserveerd zijn voor de transitie van de landbouw, energie en circulaire- en minder fossiel afhankelijke economie.

De grote maatschappelijke uitdagingen zijn samen te vatten als het conflict over de ruimte. De ruimte is schaars in Nederland en de claims zijn groot en van gecoördineerde ruimtelijke ontwikkeling is vooralsnog geen sprake. In deze complexe dynamiek heeft ODRA haar plannen vormgegeven. Het zijn vele issues die aandacht vragen van ODRA.

Als de landelijke en lokale trend van een versnipperd politiek landschap en polarisatie doorzet in het provincie- en waterschapbestuur, zal dat de slagvaardigheid in de besluitvorming niet altijd ten goede komen. Wat de effecten zijn, kunnen we nog niet zeggen. Het risico van vooruitschuiven van de 'hete aardappel' is niet ondenkbaar. ODRA heeft de ambitie om met een meerjarenbeleidsplan minder afhankelijk te zijn van deze politieke dynamiek. Samen werken aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving is en blijft onze missie.

Met deze uitgangspunten voor de begroting 2024 zetten we de consequenties, voor zover deze zijn te overzien, op een rij en beantwoorden de vraag: Wat betekenen de maatschappelijke uitdagingen in het fysieke domein voor ons werk en de financiën in de komende jaren?

Deze uitgangspunten zijn een opmaat voor een meerjarenbeleidsplan dat we medio 2023 willen gaan opstellen.

A. Economische en maatschappelijke ontwikkelingen

1. *Krappe Arbeidsmarkt*

Voor veel overheidsorganisaties geldt dat de krapte op de arbeidsmarkt besturen en management veel hoofdbrekens kost. We vissen veelal in dezelfde vijver en zijn op zoek naar die ene specialist. En van de nieuwe medewerkers wordt niet alleen verwacht dat ze goed zijn in hun vak, ze moeten meer dan ooit begrijpen en anticiperen op de verwachting die 'klanten' en samenleving hebben over ons werk. De veranderingen eisen een adequaat personeelsbeleid, zowel kwantitatief, maar zeker ook een investering in kwaliteit.

Zoals gezegd worden we geconfronteerd met een krappe arbeidsmarkt, relatief veel verloop en pensionering van medewerkers en, mede door de hoge inflatie, oplopende loonkosten en hogere

tarieven voor externe inhuur. De krappe arbeidsmarkt is een goudmijn voor recruiters en bureaus voor werving en selectie. Ons beleid is erop gericht om meer specialisten zelf op te leiden, conform de eisen van de kwaliteitscriteria (versie 2.2). Zelf opleiden versus inhuur is echter een dilemma tussen kosten, productiviteit, flexibiliteit en kwaliteit.

In samenwerking met de omgevingsdiensten in Gelderland wordt campagne-matig online (filmpjes) en bij evenementen gewerkt aan meer naamsbekendheid voor het werk van omgevingsdiensten. In beeld en geluid zetten we 'eigen mensen' in, bezoeken we hogescholen, banenbeurzen en geven inleidingen op relevante podia.

- *We hebben een strategisch personeelsplan in de maak. Het plan wordt de 'gids' voor meerjarig personeelsbeleid.*

2. Woningbouw

De provincie Gelderland stuurt vanuit een landelijke opdracht, aan op versnelling van de bouw van woningen. Geschikte locaties vinden is een issue, dus verschuift de aandacht naar minder geschikte grond. Er is een bovenregionale aansturing van bouw- en ruimtegebrek nodig, dat meer en beter zal moeten worden vastgelegd in de bestemmingsplannen/omgevingsplannen.

We zullen de rijks-brede opdracht woningen te realiseren, merken in het aantal bouwvergunningen en -controles, ontwikkelingen van industrieterreinen en alle eisen die op het gebied van energie zullen worden gesteld aan de gebouwde omgeving. De uitkomsten van het stikstofdebat spelen daarbij natuurlijk wel een onzekere factor.

Een relatief nieuwe ontwikkeling is dat inwoners van de stedelijke gebieden in West-Nederland de onrust daar verruilen voor de relatieve rust in Oost-Nederland. Nu voor velen het hybride werken (thuis-kantoor) gemeengoed is en de verbindingen met het Westen goed zijn, is de trek naar het Oosten groter geworden. Dat heeft effect op de woningmarkt in ons werkgebied (beschikbaarheid woningen, prijsopdrijving, verbouwen en aanbouwen).

- *Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving betekent het een toename van volumes en complexiteit. En dat is werk aan de winkel. Ook voor onze toezichthouders bodem.*
- *Met de komst van de Omgevingswet wordt bouwen en verbouwen van huizen minder complex. Het wordt voor de initiatiefnemer makkelijker, maar heeft door de gekoppelde wetgeving (Wkb) ook effect op de positie van toezicht en de inkomsten (leges) voor gemeenten.*

3. Leefbaarheid

Bovengenoemde ontwikkelingen raken bedrijven en burgers in ons werkgebied direct. In sommige regio's zal komende jaren veel meer gebouwd moeten worden. Waarschijnlijk, en op veel plekken onvermijdelijk, gaat woningbouw de hoogte in. Dat geeft binnenstedelijk druk op de beperkte ruimte en leidt vaker tot overlast. Overlast die gemeld wordt en waar de normen in wetgeving en beleid niet altijd de oplossing bieden, zal dialoog, mediation en acceptatie onderdeel van de aanpak moeten zijn. Via klachten en onze contacten met inwoners/omwonenden en brancheorganisaties kunnen we relevante input leveren voor het beleid van onze partners. Elke klacht is in principe input voor beleid.

In de steden is de vraag naar woningen en locaties voor bedrijven groot, op het platteland lopen dorpen leeg, stoppen boeren en staat het ontwikkelen van bedrijventerreinen als verdienmodel voor gemeenten onder druk. Leefbaarheid krijgt zo niet alleen een landelijke-, maar ook een stedelijke dimensie. In 'Den Haag' gaan stemmen op meer landelijke regie te nemen op de ruimtelijke ontwikkelingen. Onder meer via de Nationale Omgevingsvisie (Novi en Novex).

Geluidsoverlast, geuroverlast, meer klachten over burens, gezondheidsschade, weinig groen, hittestress, waterberging, etc. zullen ons werk beïnvloeden. De stad-platteland discussie krijgt nieuwe dimensies als de 'zak met geld' en de 'overlast' verdeeld moeten worden. Veel stedelijke ambities vallen neer in landelijk gebied.

- *We gaan vaker en gericht communiceren met de omgeving. Dat wordt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook van ons gevraagd. We zijn vaker deelnemer aan de omgevingstafels. Het adagium is: een buurt die ergens tegen is, is ook ergens voor. De kunst wordt om bijvoorbeeld aan dialoogtafels bondgenoten te vinden voor een gewenste ruimtelijke ontwikkeling.*
- *Toezichthouders en handhavers staan met de voeten in de klei en hebben naast kennis van bedrijven ook veel sociale kennis over een gebied. Het overzicht van klachten en de contacten met omwonenden en bedrijven die wij hebben, zijn voor de beleidsmakers van onze partners waardevolle input; niet overal kan alles.*

4. Bedrijvenbestand

De verwachte economische ontwikkelingen leiden tot een gewijzigd en groter bedrijvenbestand in een aantal gemeenten. Bedrijven stoppen, nieuwe bedrijven komen, kleine bedrijven worden groter, internationale bedrijven zoeken een locatie om zich te vestigen en bedrijven stoten activiteiten af en voegen nieuwe activiteiten toe.

Vanuit het oogpunt 'als er iets gebeurt bij een bedrijf...' en wij kennen het bedrijf niet of onvoldoende, ligt het risico van incidenten en negatieve publiciteit om de hoek. En daar houden inwoners van gemeenten en ook hun bestuurders niet van. Meer bedrijvigheid betekent voor gemeenten derhalve ook meer vergunningaanvragen en meer toezicht; juist om genoemd risico te verkleinen.

Vanuit Den Haag wordt naar aanleiding van verschillende rapporten verdere aanscherping van het beleid (Interbestuurlijk programma VTH-stelsel) ten aanzien van milieucriminaliteit (wetgeving) en ondermijning ingezet. Het bewustzijn bij bestuurders wat de impact van milieucriminaliteit en ondermijning betekent voor nu en voor later, groeit. Van bestuurders wordt verwacht dat zij optreden en niet weggijken.

Dat betekent in zekere zin een paradigma-shift: 'de rode loper uitleggen' voor bedrijven en 'ruim baan voor ondernemers' omwille van werkgelegenheid en economische groei heeft ook een keerzijde. Maatschappelijk verantwoord ondernemen met en in de leefomgeving is een betere en duurzamere strategie dan toezichthouders en handhavers op het terrein. De knop moet om.

Bestuurders beseffen dat en verwachten van hun diensten proactief handelen en adequate advisering. Monitoren van activiteiten op bedrijventerreinen en vrijkomende agrarische gebouwen, bijvoorbeeld, is input voor bestuurlijke acties, toezicht en handhaving en daarmee is optreden direct van invloed op een veilige leefomgeving.

Wetgeving zal ons in staat gaan stellen om in de strijd tegen milieucriminaliteit (en in de bouw) en ondermijning (vastgoed, uitbuiting, e.d.) meer gebruik te maken van data-analyses en data-koppelingen (bijv. gebruik elektriciteit, water, UWV, KvK, etc.), die een indicatie kunnen zijn voor ongewenste praktijken. Doorlichting van het bedrijvenbestand, en continue actualisatie van dit bestand, en vestigingsbeleid (vergunningen) is een belangrijk aandachtspunt de komende jaren. Kennis en expertise van omgevingsdiensten is van onschatbare waarde.

- *Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is het van belang het bedrijvenbestand op orde te hebben en de vinger aan de pols te houden bij hetgeen buiten gebeurt. Door goede registratie en het actueel houden daarvan, worden we in staat gesteld slimmer en effectiever toezicht te houden. Om dit te bewerkstelligen, investeren we de komende jaren in de kwaliteit van gegevensbeheer en intensievere samenwerking met andere diensten.*
- *We bereiden ons met onze opdrachtgevers voor op de klimaatmaatregelen. Klimaatmaatregelen zien we terug via het energiespoor (besparen), de reductie van broeikasgassen door opwekken van wind, water en bio-energie (vergunningen en toezicht) en aanpassingen in het landschap (voor dijken en waterberging) waar grondtransporten voor nodig zijn.*
- *Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving betekent het klimaatbeleid dat we vaker ondernemingen zullen adviseren en meedenken om te kunnen voldoen aan het klimaatbeleid (via projectgelden - denk aan energie-advisering, best beschikbare technieken, toezicht grondtransporten). Ook zullen onze medewerkers hierop (bij) geschoold moeten worden.*
- *Intensiveren en verbeteren van de samenwerking met andere opsporings- en inspectiediensten (denk aan IL&T, OM, politie, arbeidsinspectie, FIOD, RIEC Oost Nederland, e.d.) draagt bij aan effectiever aanpakken van milieucriminaliteit en ondermijning.*

5. Stikstofbeleid

Het stikstofbeleid is een verdeelvraagstuk en een reductievraagstuk in één. Voor de bouw (woningen, infrastructuur, wind- en zonneparken) is stikstofruimte nodig, voor natuurontwikkeling moet de depositie van stikstof juist naar beneden en wordt gekeken naar reductie aan de bron. Welke sector levert in en welke sector 'krijgt' stikstof? Het totaal van de uitstoot en depositie moet terug, dat ligt vast in Europees beleid en Europese- en nationale richtlijnen en wetten.

Het is op dit moment lastig in te schatten welk effect de stikstofmaatregelen hebben voor ons werk. Als Wnb-vergunningen (Wet natuurbeheer) niet verleend kunnen worden, heeft dat ook gevolgen voor de omgevingsvergunning milieu (Wabo). De vraag hangt boven de markt of omgevingsdiensten een rol krijgen in toezicht en handhaving van de stikstofafspraken (Remkes en Kabinet). Op pilotbasis houden we voor een beperkte groep bedrijven toezicht op Wnb-vergunningen.

- *Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving betekent het stikstofbeleid zeer waarschijnlijk extra controles en advisering over Wnb-vergunningen voor bedrijven die een Wabo-vergunning aanvragen.*
- *Daarnaast zullen we komende jaren projecten opstarten die bijdragen aan de doelstelling van de energietransitie en circulaire economie en daarin is naast de bekende broeikasgassen (methaan, CO₂) stikstof een van de componenten. Integrale toetsing wordt onderdeel van onze werkwijze.*

B. Bestuurlijke ontwikkelingen en verandering VTH-stelsel

6. Commissie Van Aartsen

Vanuit het ministerie van I&W wordt via het Interbestuurlijk Programma (IBP) invulling gegeven aan de aanbevelingen die de Commissie van Aartsen en de Algemene Rekenkamer in het voorjaar van 2021 publiceerden. In het IBP werken IPO, VNG, Omgevingsdienst NL en de landelijke opsporings- en inspectiediensten samen om het VTH-stelsel te verbeteren. Dat krijgt in 2023 zijn beslag. Er komt ook landelijk meer geld beschikbaar (beginnend met subsidies voor specifieke trajecten) voor verbetering van het toezicht, versterking van de omgevingsdiensten, bevorderen van deskundigheid en delen van expertise en andere financieringsvormen. Dit kan nog van grote invloed zijn op de begroting 2024 van ODRA, maar zijn nu nog niet te kwantificeren. Het VTH-stelsel zal veranderen, maar het tempo en de richting zijn nog onderwerp van debat en onderzoek.

- *Het is niet ondenkbaar dat de hele begroting op andere financieringsprincipes of structuur (qua programma indeling en taakvelden) moet worden gebaseerd.*

7. Robuust en vertrouwen

Vanaf de oprichting van de omgevingsdiensten als een direct gevolg van grote incidenten (onder meer vuurwerkramp Enschede), zijn *robuust, deskundig, nabij en onafhankelijk* de woorden geweest die steeds weer om een nadere positionering vragen. We hebben in de verschillende discussies positie moeten verwerven en moeten verdedigen. Komende jaren zal het vraagstuk robuust (voldoende expertise en onafhankelijk, financieel sterk) in Gelderland zeker aan de orde zijn.

We hebben veel taken verdeeld en de focus is te weinig gericht op wat ons bindt en wat we beter kunnen doen in het belang van de inwoners en ondernemers in Gelderland. Onze omgeving verwacht dat de omgevingsdienst optreedt en deskundig is en ondernemingen met gezag kan aanspreken op hun gedrag. Daar zullen we komende jaren continu onze focus op hebben.

- *Dat vraagt investeringen (in mensen, in samenwerking, in uitwisseling, in ICT) van de eigenaren en opdrachtgevers om de gezonde, veilige en duurzame leefomgeving te borgen.*

8. Uitvoeringsdiensten

De politieke debatten in Den Haag over de Toeslagenaffaire zijn goed beschouwd debatten over de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving en over de rol van ‘incidentenpolitiek’ en daarmee over de positie van uitvoeringsdiensten in het realiseren van politieke wensen.

De discussie in de Kamer gaat over vertrouwen in de politiek, overheid en uitvoeringsorganisaties, de inzet van ICT en algoritmes (zwarte lijsten), over de afstand overheid-burger, polarisatie en polarisatie in een versnipperd politiek landschap. Factoren die direct of indirect invloed hebben op de organisaties, zoals ODRA, die voor de uitvoering van beleid verantwoordelijk zijn.

Maar uitvoeringsdiensten zijn ook een stabiele factor in een politiek dynamische tijd. Is komende jaren sprake van 'herwaardering en herpositionering', meer onafhankelijk en op grotere afstand van het bestuur van de uitvoeringsdiensten, dan zal dat ongetwijfeld invloed hebben op hoe wij ons werk kunnen doen.

- *Wij kiezen nadrukkelijk om 'de bedoeling' centraal te stellen. Het gaat ons om een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. VTH is een van de instrumenten om dat te bereiken, maar ook actief meedenken in de beleidscyclus over de uitvoerbaarheid en gerichte communicatie zijn interventies die aan het doel bijdragen.*

9. Rijker verantwoord

Maar wat we doen, moeten we ook vaker 'vertellen en laten zien'. Tal van kwesties laten wederom zien dat verantwoording, transparantie en openheid bepalende factoren zijn voor acceptatie en naleving van wet- en regelgeving en de legitimiteit van onze organisatie. 'Onder de pet houden' wordt maatschappelijk niet langer geaccepteerd. We zien dat eerlijkheid, openheid en delen van de (bestuurlijke) dilemma's door burgers, bedrijven en organisaties worden gewaardeerd. 'Eromheen draaien' niet. De Wet Open overheid (Woo), en eerder ook de regelgeving over toegankelijkheid van websites en archivering, wijzen ons de weg. We kiezen voor een aanpak die past bij het gedachtegoed achter Rijker Verantwoorden.

- *We zetten in op transparante (lean) werkprocessen, zelfbewust verantwoord en duidelijk zijn over ons werk en we werken aan contact en vertrouwen bij burgers en ondernemingen. We schaven aan onze werkprocessen vanuit het lean-gedachtegoed en Rijker Verantwoorden. We ontwikkelen nieuwe inzichten over hoe we de effecten (outcome) van ons handelen inzichtelijk kunnen maken.*

C. Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

10. Omgevingswet

Dat de invoering van de Omgevingswet verschillende keren is uitgesteld, geeft aan hoe ingewikkeld deze operatie is. De wet heeft impact op ons werk. De invoeringsdatum is nu gepland op 1 juli 2023. Een verandering, van belang voor de begroting, is onze Producten- en Diensten Catalogus (PDC). De veranderingen die nodig zijn voor de Omgevingswet zijn al in de werkpakketten vanaf 2022 gebruikt. De Wet Kwaliteitsborging (Wkb) en bodemtaken (zie hieronder) zijn eveneens apart gekwantificeerd.

Inhoudelijk bereiden we ons al twee jaar voor. Dat doen we samen met onze partners en onder andere via pilots, omdat de implementatie van afspraken en werkwijzen een gezamenlijke opgave is en praktisch moeten gaan werken.

We hebben de ambitie dat onze medewerkers actief meedenken over omgevingsvisies en omgevingsplannen die gemeenten moeten opstellen, met oog voor de menselijke maat en de bedoeling centraal. Dit zijn voor ons in de uitvoering belangrijke kaders.

We leiden toezichthouders op voor risico- en informatie gestuurd toezicht en vergunningverleners voor integraal afhandelen van een aanvraag. De samenwerking met de collega's binnen ODRA en met collega's van de gemeentelijke afdelingen Ruimtelijke Ordening en Economische zaken wordt intensiever. De initiatiefnemer zal nog meer dan voorheen de verschillende overheden of diensten, als één overheid willen zien optreden.

- *Het interne programma Omgevingswet heeft als doel dat we op 1 juli 2023 (of eerder) klaar zijn voor de Omgevingswet. We hebben werkafspraken gemaakt, we zetten in op het omgevingsplan en adviseren over verplichte programma's, we zijn betrokken bij toepasbare regels en vragenbomen voor onze dienstverlening en bij het aansluiten van onze digitale systemen op het Digitaal Stelsel Omgevingswet.*

11. Private kwaliteitsborging (Wkb)

Tegelijk met de Omgevingswet wordt zeer waarschijnlijk ook de Wet Kwaliteitsborging (Wkb) van kracht. In de bouw zal onder invloed van deze wet veel veranderen, ook voor onze medewerkers. Als de Wkb eenmaal van kracht is, moet de particuliere- en zakelijke opdrachtgever via een private kwaliteitsborger een risicobeoordeling laten uitvoeren. We kijken onder meer naar wat de invloed van privatisering is op capaciteit en taken van ODRA, maar het hoofddoel van de Wkb is het verbeteren van de bouwkwaliteit, verbeteren van de positie van de particuliere- en de zakelijke bouwconsument en verminderen van de zogenoemde faalkosten. En daar hebben we mee te leven en te dealen.

We hebben een belangrijke rol als uitvoerder om te signaleren en te adviseren op de milieuspecialismen, onder andere geluid, licht, geur en externe veiligheid. Dit zal komende jaren alleen maar toenemen gezien de ontwikkelingen op de evenementenmarkt en festivals.

- *We gaan niet meer vooraf toetsen, maar achteraf. Vooraf zoeken we juist de samenwerking en nemen een adviesrol op ons. Bij oplevering van de bouw moet de aannemer aantonen dat aan de (bouw)regelgeving is voldaan. De rol van de bouwtoezichthouders zal veranderen. Dit vraagt om investeren in deels andere vaardigheden.*
- *We hebben een capaciteitsafname berekend van enkele fte's op de werkzaamheden in de privatisering voor gevolgklasse 1 (eenvoudige bouwwerken, woningbouw, industriebouw met maximaal twee woonlagen).*
- *We verwachten ook een capaciteitstoename, omdat taken terugkomen. De omvang daarvan is op dit moment niet exact in te schatten. Dat wordt in de komende werkprogramma's verder uitgewerkt samen met de bouwpartners.*

12. Strafrecht, bestuursrecht

'Fragmentatie en vrijblijvendheid is kenmerkend voor het VTH-stelsel', concludeert de commissie Van Aartsen. Adequate handhaving van wet- en regelgeving is van essentiële betekenis voor het realiseren van doelstellingen van beleid. Maar in de praktijk loopt dat toch vaak anders. De druk vanuit de samenleving – vaak aangezwengeld door particuliere belangen en goed georganiseerde

burger- en belangengroepen - om toezicht en handhaving steviger neer te zetten wordt groter. De verschillende rechtszaken tegen overheid en bedrijven (ngo's als Urgenda, Milieudefensie, Johan Vollenbroek/MOB, etc.) hebben grote invloed op wet- en regelgeving.

Naast de mondige burger is ook sprake van verdere juridisering door particulieren en vooral door bedrijven. Het zijn vooral ngo's en vermogende particulieren die misstanden aankaarten en voor de rechter brengen, en bedrijven die met juridische middelen deze acties weer bestrijden.

Bestuursrecht dat gericht is op opheffen van de overtreding en strafrecht dat gericht is op bestraffen van de overtreding, moeten meer samenwerken omwille van een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.

- *De druk om toezicht en handhaving steviger neer te zetten wordt groter. De wil om in het belang van de samenleving de regels met handhaving te borgen, doeltreffend, evenredig en afschrikkend, is evident. Daarin past een actieve samenwerking met andere inspectie- en opsporingsdiensten en is ook een issue in het contact met onze partners.*

13. Bodemtaken

Met het van kracht worden van de Omgevingswet verschuift ook het bevoegd gezag bij gevallen van ernstige bodemverontreiniging van de provincie Gelderland naar de gemeenten in ons werkgebied. Dit heeft impact op het Wbb-bodemtoezicht (Wet bodembescherming) en de beoordeling van saneringsevaluaties die wij voor de provincie uitvoeren. De gemeenten in ons werkgebied krijgen in het kader van de Omgevingswet taken over van de provincie. Hoe het verder gaat met de bodemtaken vraagt extra aandacht.

- *ODRA zal in dit taakveld blijven opereren, maar dan met de gemeenten als opdrachtgever. Niet alles verandert, want de provincie blijft bevoegd gezag voor de gevallen van grondwaterverontreiniging en afhandeling van de spoedlocaties.*
- *De financieringsstroom gaat wel veranderen, het budget dat nu nog bij de Provincie ligt zal worden neergelegd bij de gemeenten. Vooruitlopend daarop zijn in de werkpakketten voor partners al bodemtaken opgenomen, naast werkzaamheden voor de provincie.*

D. Ontwikkelingen in de organisatie ODRA

14. Programmatisch werken

Al bijna drie jaar (per 1 januari 2020) is ODRA verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma 'Toezicht en handhaving complexe bedrijven' met de provincie als bevoegd gezag. Begin 2021 is ook het programma 'Aandachtsbedrijven' bij ODRA ondergebracht. Daarnaast is een plan opgesteld om voor de gemeentelijke complexe bedrijven een gecoördineerde aanpak op te zetten. De uitvoering blijft voornamelijk verantwoordelijkheid van de betreffende omgevingsdiensten.

De programma's zijn inmiddels goed ingebed in de organisatie en kennen financieel gezien een stabiel karakter.

- *Om continuïteit en kwaliteit beter te kunnen sturen, verwachten we dat er meer eigen medewerkers zullen worden ingezet, waarbij een aandachtspunt op de robuustheid is van de andere omgevingsdiensten. Bij ODRA zal de verhouding 'intern – extern' worden beïnvloed met andere marges en andere overhead tot gevolg.*

15. Digitalisering, data-gedreven werken

Digitalisering zal de komende jaren een nog grotere impact krijgen op ons werk. We gaan niet alleen de archivering verder op orde brengen (apart traject in 2023), documenten netjes opslaan en digitaal toegankelijk maken (goede zoektermen, etc.). We gaan ook onze VTH-zaken beter registreren en voor de 'klant' toegankelijk maken. Ons hele service- en dienstverleningsconcept zal een digitaliseringsslag doormaken. Mede gestuurd door bestaande en nieuwe wetgeving waaronder AVG en Informatiebeveiliging, de Wet elektronisch publiceren (Web), de Wet digitale toegankelijkheid (Wdt) en de Wet open overheid (Woo). Onze onlinecommunicatie zal moeten voldoen aan de richtlijnen voor digitale toegankelijkheid (Wdt). Dat heeft impact op hoe wij onze informatie opslaan en aanbieden.

En niet alleen onze eigen data moeten we op orde hebben, de verwachting is, ondanks AVG (persoonsbescherming), dat we meer en meer data van (semi)overheden, nutsbedrijven en andere inspecties- en opsporingsdiensten aan elkaar kunnen gaan koppelen. Dat doen we om de kwaliteit van vergunningen en toezicht (en handhaving) te verbeteren en bij te dragen aan de betaalbaarheid van het VTH-stelsel. We doen het ook om milieucriminaliteit en ondermijning gericht aan te pakken.

We hebben de overstap gemaakt naar de 'the cloud' en werken in een Office 365/Teams omgeving. De impact op de oude manier van werken is groot. Deze IT-transitie en digitalisering heeft gevolgen voor wat onze medewerkers moeten kunnen en kennen. Training en opleiding in 'digitaal werken' is zeker een issue voor de komende jaren.

- *Data op orde brengen en houden en data delen met andere instanties en overheden zal ons werk sterk beïnvloeden, oftewel data-gedreven werken. Er zal meer en meer behoefte zijn aan data-analisten en data-architecten. Privacy en toegankelijkheid en opleiden zijn belangrijke aspecten van de digitalisering die we moeten integreren in onze werkprocessen.*

- *De samenwerking met andere omgevingsdiensten en overheden zal intensiever worden om datagebruik en uitwisseling (DSO) beter te faciliteren. Hebben we ‘het kunstje onder de knie’, beschikken we over informatie die indirect ook voor onze partners van waarde kan zijn.*

16. Duurzame huisvesting

Na twee jaar pandemie zijn ook de structurele effecten hiervan op de bedrijfsvoering zichtbaar geworden. Met name op de huisvesting, arbeidsvoorwaarden en voorzieningen voor thuiswerken werkt dit door, en gebruiken we de ervaringen en mogelijkheden voor een duurzamere organisatie. Eind 2021 is de businesscase voor nieuwe huisvesting aan het bestuur aangeboden. In september 2022 zijn we verhuisd. De verhuizing heeft geleid tot een andere manier van werken. Het is gericht op ‘ontmoeten’ en plaats onafhankelijk werken. We gaan anders om met mobiliteit, meer thuiswerken en stimulering van fietsgebruik. Het wagenpark wordt komende jaren geheel elektrisch. Ons kantoor is duurzaam ingericht, voorzien van label A++, alles LED en met 80% refurbished meubilair / inrichting.

- *We zijn per 1 sept 2022 verhuisd naar de Airborne Tower in Arnhem. We zijn over gegaan naar een volledig zelfstandige bedrijfsvoering met een duurzame kantooromgeving. Met de loskoppeling van onze gastheren realiseren we een groot deel van de door de partners gevraagde structurele besparingen.*

17. ICT-transitie

Om tijd- en locatie onafhankelijk te kunnen werken, heeft te samen met de verhuizing een volledige ICT-transitie plaatsgevonden. De ICT-transitie brengt met zich mee dat we meer focus moeten hebben op onze proces- en datakwaliteit. Adequate en snelle informatievoorziening aan onze (keten) partners wordt steeds belangrijker, zowel met betrekking tot de reguliere P&C-cyclus, maar ook voor beter toezicht en kwalitatieve beoordelingen.

Afgelopen jaren is onder meer een transitie geweest naar outputfinanciering, de administratie is met een nieuw systeem (SAP en SAC als BI-instrument) in eigen beheer gekomen, het oude zaaksysteem is vervangen door OpenWave, de datakwaliteit wordt op orde gebracht (inclusief archief) en we zijn gestart met een doorontwikkeling van het team bedrijfsvoering.

Hoofdstuk 2

E. Trends voor de programma-begroting 2024

18. PDC 2022 / 2023

Binnen het Gelders Stelsel is de afspraak gemaakt dat onze werkzaamheden worden gecategoriseerd in programma's en taakvelden. We werken binnen ODRA met drie taakvelden (milieu, bouw en algemeen) en vijf programma's (vergunningverlening, toezicht en handhaving, advies, stelseltaken, projecten).

In november 2021 heeft het bestuur de PDC voor 2022-2023 vastgesteld. Hierin zijn alle bekende veranderingen vanuit de Omgevingswet en de in hoofdstuk 1 vermelde ontwikkelingen verwerkt. De PDC is nog steeds valide voor 2024. Er zullen hooguit een beperkt aantal modificaties worden aangebracht, op basis van de ervaringen van 2022.

In 2021 is er een kengetal onderzoek uitgevoerd over de realisaties uit 2020. In het vroege voorjaar 2023 zal dat ook worden gedaan met realisaties over 2021 en 2022. Uitkomsten daarvan kunnen mogelijk nog in de definitieve begroting 2024 worden opgenomen. In deze uitgangspuntennotitie is dat nog niet mogelijk.

ODRA werkt met een mix van financieringen. Per productcategorie geldt een ander regime:

- *Provinciale programma's worden afgerekend op basis van nacalculatie van de gewerkte uren*
- *De werkprogramma's voor partners en collega OD's in Gelderland, kennen producten met vaste prijs, diensten met nacalculatie op uren en gezamenlijke diensten met een vaste prijs voor het geheel.*
- *De diensten aan derden is geheel op nacalculatie basis.*

In onderstaande 'kern-tabel' is het kader vanuit de productcategorieën (PDC) weergegeven.

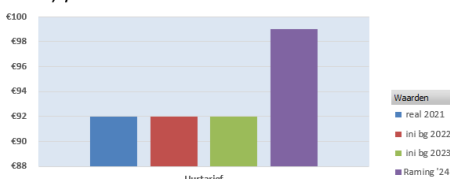
Raming 2024 op hoofdlijnen x € 1.000	realisatie			aantallen act begroting			aantallen act begroting			raming	
	aantallen	2021		*)	2022		*)	2023		aantallen	2024
Baten											
Producten (obv aantallen)	11.921	9.681	50%	10.292	7.332	34%	10.314	7.352	36%	11.099	8.574 42%
Diensten (obv uren)	82.673	7.671	39%	126.058	11.597	55%	119.473	10.992	53%	121.975	12.076 53%
Gez. Diensten		1.599	8%		1.579	7%		1.708	8%		1.596 8%
Doorbelaast materieel		523	3%		527	2%		527	3%		603 3%
Vrijval balansposten		16			222	1%					pm
Totaal baten		19.490			21.257			20.577			22.848
Lasten											
Lasten programma's	aantal fte	146,1	13.543	aantal fte	159,2	15.452 73%	aantal fte	152,5	15.264 74%	aantal fte	155,4 16.754 73%
Lasten overhead		39,2	5.882 30%		35,7	5.805 27%		36,5	5.314 26%		35,3 6.094 27%
Totaal lasten		185,3	19.425		194,9	21.257		189,0	20.577		190,6 22.848
gemid. kengetal producten		8,8			7,7			7,7			7,8
tarief per uur	€	92,00		€	92,00		€	92,00		€	99,00
Saldo		64			0			0			0

*) De aantallen zijn door de wijziging in de PDC 2022/2023 niet volledig vergelijkbaar met de realisatie 2021

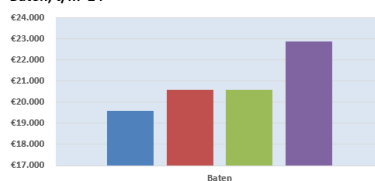
De cijfers in de raming 2024 zijn bepaald door extrapolatie van de diensten in de werkpakketten 2023 (vastgesteld in november 2022), met op de achtergrond de in hoofdstuk 1 geformuleerde trends., voor zover kwantificeerbaar.

Het gehanteerde tarief in de raming is € 99 per uur. De afgelopen drie jaar is het tarief € 92,- geweest. Er is nu sprake van een geraamde stijging van 7,6% in 2024. Dat is gemiddeld 3,8% per jaar.

Uurtarief, t/m '24



Baten, t/m '24

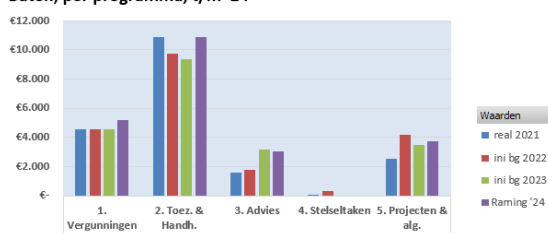


19. Trends per programma en taakveld

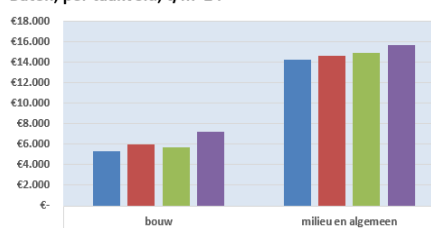
In de onderstaande tabellen is de omzetontwikkeling van de afzonderlijk programma's weergegeven. Daaronder wordt per programma het kader voor de raming 2024 toegelicht.

- De omzet neemt voor alle programma's toe met circa 11% ten opzichte van de begroting 2023. Samengesteld uit 7,6% hoger tarief en 3,5% volume groei.
- De omvang van werkzaamheden neemt mede toe doordat Doesburg haar bouwtaken bij ODRA heeft belegd (per 1 okt 2022). Er zijn ook toenames in controles, vergunningen en projecten opgenomen.
- De middellange termijn trends en ontwikkelingen zijn nog niet per partner doorgerekend en meegenomen in de omzetverwachting.
- Het aandeel projecten zal komende jaren verder gaan stijgen, met name energie, projecten IBP, en circulaire economie.

Baten, per programma, t/m '24



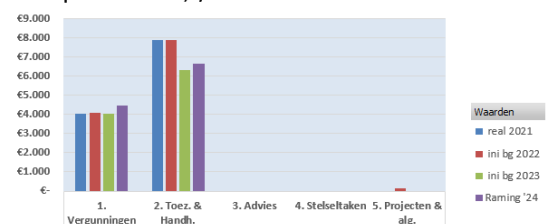
Baten, per taakveld, t/m '24



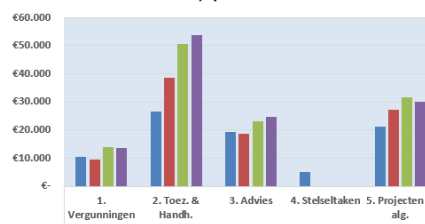
20. Trends in realisatie van aantallen producten en diensten

In de PDC 2022/2023 zijn aanpassingen gedaan met betrekking tot de categorisering. Een aantal producten zijn vanwege de breed uiteenlopende tijdsbesteding, omgezet naar dienst. Hiermee werd het risico van een onnauwkeurig kengetal (en dus onjuiste kostendoorbelasting) gemitigeerd. Die wijziging is effectief geworden in de werkprogramma's 2022; in de tabel is nog de initiële begroting 2022 weergegeven die eerder is opgesteld.

Aantal producten WP's, t/m '24



Aantal uur diensten WP's, t/m '24



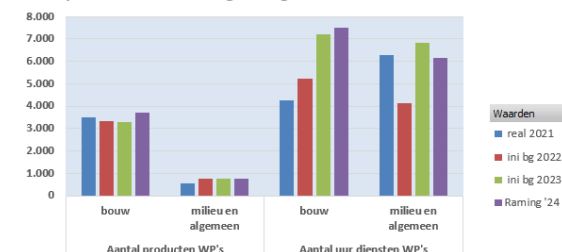
De toename van het aantal producten en diensten manifesteert zich vooral in het programma 'toezicht en handhaving'. Bij vergunningen, taakveld bouw is ook een geringe toename te zien. De overige programma's zijn veel stabiel qua ontwikkeling.

21. Trends en kwalitatieve kaders voor vergunning, toezicht en advies

Hieronder zijn voor de relevante programma's de aantallen producten en diensten weergegeven. Tevens de kwalitatieve doelstellingen (kpi's)

Vergunningen

Aantal producten WP's, vergunningen t/m '24

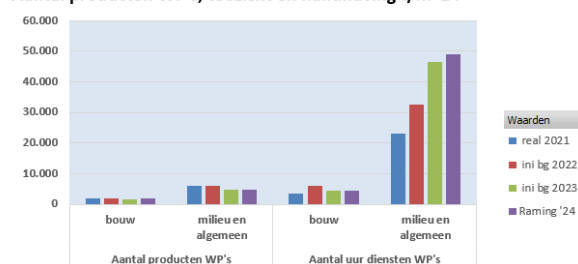


Kwalitatieve kaders vergunning verlening:

- Doorlooptijd vergunningen; bouw < 8 weken; milieu 12 weken
- Klanttevredenheid; 80%
- Bezwaar na verlening; norm wordt nog bepaald.

Toezicht en handhaving

Aantal producten WP's, toezicht en handhaving t/m '24



Kwalitatieve kaders toezicht en handhaving:

Klanttevredenheid

- Controles; norm is 80%
- Klachtafhandeling: 80% tevredenheid

Klachtafhandeling;

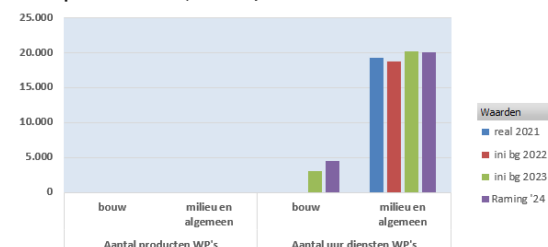
- norm 80% binnen twee weken afgehandeld

Kwaliteit:

- Medewerkers voldoen aan VTH; norm 95%
- Nalevingsgedrag; norm 60%
- Opgegeven overtredingen; norm 85%

Advies

Aantal producten WP's, advies t/m '24



Kwalitatieve kaders programma advies

- Accreditatie/ kwaliteit; norm is jaarlijkse accreditatie. Tevens voldoen 95% van de medewerkers aan de VTH-criteria

22. Projecten en programma's (en stelseltaak 'handhaving complex -aandachtsbedrijven')

In dit onderdeel wordt ingegaan op de projecten, programma's en innovatieactiviteiten die we voorzien in 2024. Hiermee beogen we dat onze projecten transparanter worden (qua doelen en budget) en de partners in staat zijn om hierop te sturen (en te begroten).

Het **Programma Duurzaam Ondernemen** zal komende jaren een belangrijk aandachtsgebied blijven voor ODRA. Het programma is gericht op het leveren van een bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen rondom duurzaamheid, energietransitie en circulariteit. Het programma bouwt voort op het programma energie met diverse projecten die deels al in 2021 zijn gestart. Het betreft voor 2024 naar verwachting:

- Project Energie gekoppeld aan SPUK-gelden (loopt tot en met 2026)
- Voortzetting projectuitvoering Label C (kantoorgebouwen)
- Implementatie project EPBD3-4 (energy performance buildings directive)

Daarnaast leveren we vanuit ODRA een bijdrage aan het coördinatieteam (SPUK) energie en het Programmteam Energie en CE van ODNL.

In het programma Duurzaam ondernemen proberen we in 2024 ook een direct verbinding te leggen met de Omgevingswet en Omgevingsplannen. Daarbij gaat het met name om vestigingsvoorwaarden voor ondernemingen.

Het project Circulaire Economie kende in 2022 een vertraagde start. In 2023 focussen we op de uitwerking voor de partners zodat we in 2024 concreet aan de slag kunnen.

NB: De doelstellingen van de afzonderlijke deelprojecten worden in de begroting '24 verder uitgewerkt.

Het **Programma Omgevingswet** is in 2024 gericht op de implementatie van de Omgevingswet. Daarbij gaan we ervan uit dat deze uiterlijk 1-1-2024 in werking treedt. Het jaar 2023 wordt benut om te oefenen, 2024 voor de daadwerkelijke implementatie. Nog lang niet alle veranderingen zijn uitgedacht en in de praktijk (pilots) getoetst. We zullen zeker nog issues tegen het lijf lopen. ODRA kan bijdragen aan de omgevingsplannen.

Voor de programma's gericht op de provinciale bedrijven, het **Programma Aandachtsbedrijven** (PAB) en het **Programma Complexe Handhaving** (PCH) gaan we op hoofdlijnen uit van een stabiele inzet. Op termijn kunnen de beide programma's wellicht worden samengevoegd. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet neemt het aantal provinciale complexe bedrijven met circa 10% af (de gemeenten worden bevoegd gezag). Verwacht wordt dat vanuit nieuwe werkelden en ambities als Energie, Circulaire Economie, de Wet natuurbescherming / stikstof en het Schone Lucht Akkoord, extra activiteiten in de programma's worden gebracht. Producten als Bedrijf in Beeld blijven ook, als onderdeel van PAB, in 2024 bestaan.

Voor 2024 (en verder) zijn de volgende **projecten** opgenomen in de begroting.

- **Project WKB** is gericht op de implementatie van de Wet Kwaliteitsborging (Wkb) voor de bouw. Het proces loopt parallel aan de invoering van de Omgevingswet en is daaraan gekoppeld al meerdere keren uitgesteld. Uitgaande van inwerkingtreding van de eerste fase medio 2023 of per 2024 (gekoppeld aan de Omgevingswet), is het project in 2024 alleen

gericht op praktische issues die volgen uit de implementatie van de wet. Naar verwachting zal in 2026 of verder de eerste fase geëvalueerd worden en de tweede fase inwerking treden.

- Het **Project A15** is gericht op in samenhang uitvoeren van de VTH-taken bij de aanleg van de A15. Belangrijke afhankelijkheid is de datum van het definitieve tracé-besluit van RWS, in afwachting van een uitspraak van de Raad van State (verwacht in de eerste helft van 2023). Daarna zal de voorbereiding verder worden opgestart.
- **Project Theseus** beoogt voor de deelnemende partners een eerste stap te zijn in de aanpak van ondermijning op bedrijventerreinen door actief monitoren en data verzamelen. In 2024 en 2025 loopt het project door. De omvang is deels afhankelijk van de mogelijkheden voor financiering. Beoogde financiers zijn provincie Gelderland, Rijksoverheid en mogelijk andere partijen. Voor 2024 is € 390.000 toegezegd. Met een extra bijdrage vanuit de Rijksoverheid en de provincie Gelderland wordt het budget mogelijk verhoogd tot € 490.000 in 2024 en 2025.

Er is voor 2024 nog volop ruimte om **innovatieprojecten** op te pakken. Op de groslijst staan de volgende initiatieven (globaal omschreven) die wellicht (deels) ook al in 2023 worden opgepakt:

- Verder uitwerken van ruimtelijke beleidsadvies over VTH uitvoering bij de partners. Vervolg op inzet in 2023.
- Concrete invulling van duurzaamheid en energie op bedrijventerreinen.
- Intensivering initiatieven voorlichting en gedrag gericht op bedrijven: meer betrokkenheid vanuit VTH in het voortraject.

Meer ondersteunend:

- Doorontwikkeling GIS applicatie om ruimtelijke gegevens en implicaties in beeld te brengen en mogelijk te onderzoeken.
- Ontwikkeling nieuw interactief meldsysteem (vervolg op S@men) op basis van apps.

21. Gezamenlijke diensten

De gezamenlijke diensten worden met een vaste prijs opgenomen in de werkprogramma's. Dat geschiedt op basis van de vastgestelde verdeelsleutel, bestaande uit 40% stemverhouding en 60% inwoneraantal. De gezamenlijke diensten worden ondergebracht in de betreffende programma's cf de tabel.

Omschrijving gezamenlijke dienst x € 1.000	Prog. / taakveld	real. 2021	ini begr. 2022	ini. Begr. '23	raming 2024	toelichting klant	Gezamenlijke programma's x € 1.000	real. 2021	begroting 2022	raming 2024 = bg. 2023
Piketdienst	Toezicht; milieu	56,0	107,0	106,9	107	alle partners	Programma Duurzaamheid:			
Strafrecht	Toezicht; milieu	178,7	147,2	202,4	147	alle partners	Energie	194,2	138,0	138,0
Keten- en data gedreven toezicht	Toezicht; milieu	91,1	152,3	244,0	171	alle partners	Energie label C			pm
Keten- en data gedreven toezicht	Toezicht; milieu	39,1	143,9	110,4	110	alle omgevingsdiensten	EPBD3			pm
Klantadviesing	Vergunning milieu	6,8	65,4	65,3	0	alle partners	Circulariteit	83,0	46,0	46,0
Klantadviesing	Vergunning bouw	396,9	368,0	368,0	0	bouw partners	Programma Omgevingswet:			
Beheer zones, kaarten en data	Toezicht; milieu	133,7	81,2	174,8	167	alle partners	Omgevingswet	234,7	128,8	128,9
Beheer zones, kaarten en data	Toezicht; milieu				7	alle derden	Programma Ondermijning:			
Gezamenlijke dienst innovatiebudget	Algemeen		100,0	100,0	100	alle partners	Ondermijning	50,6	23,0	
Gezamenlijke dienst voor algemeen deel	Projecten ; GUOV	22,4	23,0	22,9	0	gem. partners	Subtotaal	562,6	335,8	312,9
RVMK	Projecten ; GUOV	64,1	93,3			vanaf 2022 bij Beheer zones				
ORM	*		36,9			Er is een voorstel vanuit de partners.				
Subtotaal		988,8	1.318,2	1.395	810					
Gezamenlijk deel projecten		562,6	335,8	312,9	313	Zie toelichting				
Totaal gezamenlijke diensten		1.551,4	1.654,0	1.708	1.123					

Voor de post 'databasebeheer/archief' is voor 2023 en 2024 een stelpost opgenomen in de werkprogramma's. Op 20 oktober 2021 heet het AB beslist dat er in 2023 € 147.000 incidenteel beschikbaar is om de archief functie verder op te zetten. In de loop van 2023 verwachten we een onderbouwde begroting voor de structurele kosten te geven. In deze kaderstelling wordt vooralsnog uitgegaan van € 147.000 voor 2024. Gezien de aard van de activiteiten, en conform onze

organisatorische indeling, behoren deze diensten tot het primair proces. Het betreft de intake en registratie van zaken en waarborgen van de kwaliteit van de gegevens in onze systemen. Ondanks dat, hebben de partners hebben geopperd om de datakwaliteit/archief werkzaamheden onder te brengen in de 'overhead'. Die keus ligt voor aan de partners: Het verhoogt het tarief met circa € 0,75 per uur.

ORM: De partners hebben het voorstel gedaan om te investeren in de regionale samenwerking milieuspecialisten. Een deel van de bemensing (beleidsmedewerkers) en de administratie zal waarschijnlijk via ODRA lopen. Zodra definitief, dan kan het in de begroting worden opgenomen.

Hoofdstuk 3

F. Outputfinanciering (ontwikkelingen)

24. Hybride vorm - provinciale programma's - Commissie Aartsen

In 2020 is het systeem van 'beheerste' outputfinanciering ingevoerd. Deze vorm van financiering geldt alleen voor de werkpakketten van partners en omgevingsdiensten.

Voor de provinciale programma's geldt dat deze worden afgerekend via een input-methode, namelijk op basis van gerealiseerde uren (circa 22% van de omzet).

Deze hybride vorm van financiering brengt inefficiënties met zich mee qua administratieve inrichting, tarifiering en verantwoording naar de klanten.

Ons uitgangspunt voor de begrotingen 2024 en verder is dat deze hybride vorm nog enkele jaren in stand blijft. De provincie heeft aangegeven geen aanleiding te zien in een overgang naar outputfinanciering voor de provinciale programma's. Ook is de verwachting dat het nog enkele jaren gaat duren voordat een nieuw financieringssysteem wordt geïmplementeerd als een mogelijk gevolg van de aanbevelingen van de Commissie van Aartsen.

In de bedrijfsvoering wordt het hanteren van een uniform tarief steeds lastiger. Er zijn tal van projecten die al op andere basis worden gefinancierd. Ook procesinnovaties, waarbij een deel van het werk door procesondersteuners wordt gedaan, maakt dat uniforme tarieven op termijn niet houdbaar zijn. Waar mogelijk gaat ODRA op beperkte schaal met tariefdifferentiatie aan de slag.

G. Besparingsdoelstellingen voor de komende jaren

In oktober 2020 heeft ODRA een besparingsbrief aangeboden aan de gemeenteraden en Provinciale Staten. In deze besparingsbrief waren vier deelgebieden benoemd waar besparingen in de toekomst mogelijk waren en zijn. Het betrof: huisvesting, ICT, kwalitatief hoogwaardig personeel en samenwerking met de regio.

25. Huisvesting en ICT:

In september 2022 is ODRA verhuisd en is de daaraan gekoppelde ICT -transitie (volledig mobiel – in the cloud) afgerond. De partners zijn geïnformeerd over de structurele financiële effecten. Die zijn circa € 150.000 per jaar exclusief indexering v/d prijzen.

26. Kwalitatief hoogwaardig personeel:

Van alle kosten zijn de personeelskosten het grootste aandeel in de exploitatie, in totaal circa 80%. ODRA voert een beleid om continue op drie aspecten een besparing op de loonkosten / inhuur te realiseren.

- *Strategisch personeelsbeleid. ODRA kent relatief veel medewerkers die bij de oprichting vanuit de partners zijn overgekomen, met een hogere dan gemiddelde leeftijd, veelal salariëring in de eindschalen en diverse garantietoelagen. De natuurlijke uitstroom (pensioen) is op gang. Daarnaast zien we dat het verloop, door een dynamische arbeidsmarkt, toeneemt. Ondanks het risico voor de continuïteit en kwaliteit, biedt het*

verloop ook kansen voor werving van medewerkers met een ander -en financieel gunstiger profiel.

- Aandeel van de flexibele schil. Externe inhuur is op dit moment circa 20% van de totale loonkosten. Wij streven naar een flexibele schil van maximaal 15% van de loonkosten. Belangrijke succesfactor voor dit beleid zijn de afspraken die ODRA maakt met haar partners over de structurele werkpakketten en de kwaliteit van de prognoses rond het meerjarige werkaanbod.
Met bovenstaande condities zijn we in staat om interne medewerkers voor langere tijd aan te trekken en dit via Europese Aanbesteding te regelen. Ondanks de dynamische arbeidsmarkt, nemen we als uitgangspunt voor de begroting een gelijkblijvend gemiddeld uurloon voor externen op.
- Personele overhead. De huidige formatie (begin 2023) op bedrijfsvoering / staf / management bedraagt 36 fte. Dit is 19% van de totale bezetting. Binnen bedrijfsvoering en staf vielen tot nu toe activiteiten uiteenlopend van secretariaat, communicatie, ICT-beheer en datakwaliteit, post-telefoon-intake, planning en control en HR.
Een stap in de doorontwikkeling van onze organisatie is het beter positioneren van bedrijfsvoering ten opzichte van de uitvoering (faciliterend) en de onderlinge samenwerking versterken tot één geheel.
- Secundaire arbeidsvoorwaarden. De algemene personeelskosten worden al jaren genormeerd op 4% van de loonsom. Gebleken is dat, met de CAO waarin éénmalige uitkeringen en veel nieuwe secundaire voorwaarden (bijvoorbeeld thuiswerkvergoedingen), dit % reëel is.
- Het reguliere opleidingen budget is afgelopen jaren genormeerd op 2% van de loonsom. Ondanks onderbestedingen afgelopen jaar (deels Corona) wordt voorgesteld om de norm te handhaven. Mede gezien het personeelsbeleid en het verloop is blijvend investeren in kwaliteit noodzakelijk.

27. Samenwerking met de regio:

We werken niet alleen samen met partners in de veiligheidsketen (brandweer, politie, GGD, waterschappen en openbaar ministerie en gemeenten), maar ook met de andere zes omgevingsdiensten in Gelderland. Het is samenwerken in het primaire proces (complexe handhaving en -vergunningen, ketensamenwerking, enz.), maar ook op het gebied van ICT (IGO – Data gedreven werken) en bedrijfsvoering (HR, AVG en communicatie/portaal). De taken zijn onderling verdeeld. In het begin zal de samenwerking vooral een kwalitatieve impuls geven, pas in een latere fase een besparing. Het is nog te vroeg om deze nu in deze uitgangspunten te kwantificeren.

H. Overige begrotingskaders.

28. Tarief voor 2024 en 2025

Besparingen in de bedrijfsvoering van ODRA komen tot uitdrukking in het tarief. In de begrotingen 2021- 2022 en 2023 is het tarief gelijk gebleven op € 92 per uur. De indexeringen (inflatie) van deze drie jaar, samen circa 5%, was het feitelijke besparingsresultaat bereikt door onze transitie op ict gebied en huisvesting.

ODRA ontkomt er niet aan om de te verwachten kostenstijgingen in 2023 en 2024 door een nieuwe CAO en inflatie in het tarief voor 2024 mee te nemen. Voor de indexeringen gebruiken we de meest actuele cijfers van het CPB. Deze zijn afkomstig uit het MEV 2023 (dateert van september 2022) en MLT 2030 (dateert van maart 2022):

- Overheidsconsumptie: beloning werknemers à MEV '23 = 2,8% en MLT 2024/25 = 4,0%
- Prijs materiële overheidsconsumptie (IMOC) à MEV '23 = 5,9% en MLT 2024/25 = 2,8%

De verhouding loonkosten / materiele kosten (excl afschrijving) is respectievelijk 60%-39%. Gemiddeld 7,5% kostenstijging in 2024 ten opzichte van 2022.

Het tarief voor 2024 wordt vooralsnog € 99 en voor 2025 kan dit, afhankelijk van de economische tendensen oplopen tot boven de € 100,- per uur. De komende maanden wordt duidelijk welke CAO bepalingen er voor ODRA gaan gelden, en of het tarief toereikend is.

29. Programma & Categoriele begroting.

Bovenstaand tarief x de begrote inzet van ODRA op producten en diensten vormt de omzet.

In de 'kerntabel' (zie hfd 2) zijn de aantallen en beoogde omzet al weergegeven en toegelicht. De omzet stijgt in deze raming naar € 22,8 miljoen.

Baten x € 1.000	realisatie 2021	act. begr. 2022	ini begr. 2023	raming 2024	Specificatie taakveld '24		
					bouw	milieu	algemeen
Partners	14.118	14.580	14.554	16.552	6.915	7.090	2.548
Provinciale programma's	3.825	4.711	4.711	5.154	51	2.600	2.503
Omgevingsdiensten	460	535	472	461	119	212	130
Derden	460	735	366	332	99	193	40
Overig / balans							
- doorberekende kosten	586	475	475	349		349	
- overig	41	222					
Baten	19.490	21.257	20.577	22.848	7.184	10.443	5.221
- verhouding					31%	46%	23%

Baten x € 1.000	realisatie 2021	act. begr. 2022	ini begr. 2023	raming 2024	Specificatie taakveld '24		
					bouw	milieu	algemeen
1. Vergunningverlening	4.545	4.534	4.564	5.173	3.649	1.305	219
2. Toezicht en Handhaving	10.889	9.688	9.376	10.881	2.640	6.563	1.679
3. Advies	1.598	2.716	3.156	3.054	895	2.092	66
4. Stelseltaken	33						
5. Algemeen en Projecten	2.425	4.319	3.481	3.740		482	3.257
Baten	19.490	21.257	20.577	22.848	7.184	10.443	5.221
- verhouding					31%	46%	23%

Lasten x € 1.000	realisatie 2021	act. begr. 2022	ini begr. 2023	raming 2024	Specificatie taakveld '24		
					bouw	milieu	algemeen
1. Vergunningverlening	4.402	4.274	4.402	4.974	3.508	1.255	211
2. Toezicht en Handhaving	9.805	9.578	9.699	10.977	2.663	6.621	1.693
3. Advies	1.813	2.578	2.856	2.958	867	2.026	64
4. Stelseltaken	479	364	400	377			377
5. Algemeen en Projecten	2.927	4.463	3.220	3.563		459	3.103
Lasten	19.426	21.257	20.577	22.848	7.038	10.362	5.448
- verhouding					31%	45%	24%
Saldo	64	0	0	0	146	82	-227

De geraamde kosten per rubriek (categoraal) zijn in onderstaande tabel toegelicht.

Raming baten en lasten (categoriaal) x € 1.000	realisatie 2021	act. begr. 2022	ini begr. 2023	raming 2024	% tov 2023
Baten	19.490	21.257	20.577	22.848	11%
Lasten					
Personeel loonkosten					
Medewerkers ODRA	11.860	13.781	13.287	14.690	11%
Inhuur externe capaciteit	3.831	3.123	3.505	3.997	14%
Personeel overige kosten					
Opleidingen	224	369	294	294	0%
Algemene personeelskosten	594	532	534	588	10%
Dotatie personeelsvoorziening	17	60	60	70	16%
Harmonisatie/detacheringen	-110	-100	-100	-80	-20%
Totaal personeel	16.416	17.765	17.580	19.559	11%
Huisvesting en facilitair	868	698	742	780	5%
ICT	842	828	822	845	3%
Stelselkosten	348	364	364	377	4%
Advieskosten	310	409	206	350	70%
Overige kosten	83	92	92	10	-89%
Risico's (onvoorzien)	-37	211		240	
Programmakosten	595	890	772	686	-11%
Totaal kosten	19.425	21.257	20.577	22.848	11%
Saldo	65	0	0	0	

30. Toelichting op de kaderstelling voor de afzonderlijke posten

In onderstaande grafieken is de ontwikkeling van een aantal belangrijke kengetallen rond bezetting en loonkosten in kaart gebracht. In de begroting 2024 van ODRA worden deze als kader genormeerd:

Formatie bezetting en personele kengetallen	realisatie 2021				act begroting 2022				ini begroting 2023				raming 2024			
	intern	extern	totaal		intern	extern	totaal		intern	extern	totaal		intern	extern	totaal	
Formatie bezetting																
Productief	115,9	30,2	146,1	79%	129,1	30,1	159,2	82%	125,9	26,6	152,5	81%	127,8	27,6	155,4	81%
Niet productief	34,3	4,9	39,2	21%	35,7		35,7	18%	36,5		36,5	19%	35,3		35,3	19%
Totaal bezetting en formatie	150,2	35,1	185,3		164,8	30,1	194,9		162,4	26,6	189,0		163,0	27,6	190,6	
Loonkosten x € 1.000	11.860	3.831	15.691		13.291	3.613	16.904		13.287	3.505	16.792		14.690	3.997	18.688	
Gemiddelde kosten /fte (ln €)	78.961	109.145	84.679		80.650	120.036	86.732		81.824	131.780	88.856		90.105	144.908	98.036	
% van de loonsom	76%	24%			79%	21%			79%	21%			79%	21%		
% stijging gemid loonkosten tov jaar eerder					2%	10%	2,4%		1%	10%	2,4%		10,1%	10,0%	10,3%	

- Salariskosten**

In de actuele begroting 2022 gaan we uit van een gemiddelde salarislast van € 80.650. Hierin is de CAO van 2021-2022 verwerkt. In deze kadernota gaan we uit van de loonindexeringen MEV 2023 (laatste versie sept. 22). Voor 2023 is de loonindex 2,8%, voor 2024 is dat 4%.

Echter; de eerste berichten over de CAO-onderhandelingen en premiestijgingen bij ABP geven aan dat deze genormeerde index te laag zal zijn om de feitelijke stijgingen te gaan bekostigen. Daarom gaan we uit van een stijging van 10% cumulatief richting 2024.

- Inhuur**

Ondanks de krappe arbeidsmarkt hebben we afgelopen jaar (2021) de tariefstijgingen voor inhuur beperkt kunnen houden. Door een goede mix van 'junioren – senioren' zijn gemiddeld de kosten lager dan begroot. Belangrijk voor goede inhuur is het tijdig aanbesteden hiervan. Voorwaarde voor ODRA is dat we samen met onze opdrachtgevers vroegtijdig de benodigde capaciteit in kaart brengen.

Het beleid is erop gericht om zo min mogelijk met aanvullende opdrachten te gaan werken; ad-hoc inhuur is altijd duurder (zie tariefdifferentiatie).

De MEV 2022 voor materiele kosten gaat uit van een stijging van 5,9% in 2023 en 2,8% in 2024. Derhalve een prijsstijging van afgerond 10%

- **Personele overhead**

Het aantal fte's in de bedrijfsvoering is afgelopen jaar meegegroeid met de omzet. Daarnaast zijn er functies bijgekomen die verbandhouden met onze verzelfstandiging op ict en huisvesting. Procentueel zal de personele overhead niet groeien in 2024. De blijft op 19% van de totale capaciteit.

- **Huisvesting en ICT**

De financiële doelstellingen rond huisvesting en ICT zijn gehaald. Ten opzichte van de initiële begroting 2022 is structureel € 150.000 bespaard. In bovenstaande tabel is dat niet direct te zien; de initiële begroting is niet weergegeven, en de indexering die we in 2024 verwachten is ook niet meegenomen.

	ini- bg '22	bg- 2023	besparing	inflatie '24	bg- 2024
Huisv.	832	742	90	5%	780
Ict.	883	822	61	3%	845
	1.714	1.563	151	4%	1.626

In 2024 zullen de kosten met gemiddeld 4% stijgen, minder dan de verwachte indexering vanuit CPB. Dit komt door het relatief grote aandeel afschrijfkosten bij huisvesting en ict.

- **Advieskosten**

Gezien het aantal ontwikkelingen die op ODRA afkomt in het kader van wet- en regelgeving, en de ambities om te kunnen inspelen op de maatschappelijke ontwikkelingen, is (naast indexering) een groter budget benodigd voor advieskosten. We stellen voor dit budget te verhogen naar € 350.000,-

- **Stelsel taken**

In de stelseltaken zijn kosten opgenomen die de Gelderse omgevingsdiensten (en ODNL) bij ons in rekening brengen voor de taken die zij voor het hele stelsel uitvoeren. Het voorstel is om voor de begroting 2024 de kosten op nagenoeg gelijk niveau te houden, namelijk afgerond € 0,4 miljoen.

- **Risico**

In hoofdstuk 4 zijn de risico's beschreven die we voorzien in de komende jaren. Deze zijn divers en op sommige onderdelen omvangrijk. Vanwege de vele onzekere ontwikkelingen in de economie en wet- en regelgeving stelt ODRA voor om 1% van de omzet te reserveren als risico bedrag.

I. Voorlopig kader voor begroting 2024; Samenvattend

Met alle hiervoor beschreven kaders en uitgangspunten, kan er een sluitende begroting voor 2024 opgesteld worden. We gaan dan uit van het volgende:

- In oktober 2022 is samen met de partners de omvang van de werkprogramma's 2023 vastgesteld. Deze zijn geëxtrapoleerd naar een begroting op programma -en taakveld niveau, rekening houdend met de ontwikkelingen in de maatschappij. Veel partners hebben dit in de gemeentelijke begroting nog niet gesynchroniseerd; het advies van ODRA is om dat te doen.
- Voor de provinciale programma's en de diensten aan omgevingsdiensten en derden is een voorlopig kader bepaald, voornamelijk gebaseerd op de cijfers van 2022.
- De projecten en gezamenlijke diensten zullen qua omvang min of meer gelijk blijven. Gezien de aard van de projecten (komen snel op..) kan dit in omvang toenemen. Veelal kennen nieuwe projecten ook externe financiering (bijvoorbeeld SPUK-gelden); De omzet voor ODRA neemt dan toe, maar de kosten navenant. Op de bijdragen van partners hebben gesubsidieerde projecten geringe invloed.
- Het overhead percentage zal met 27% gelijk blijven. Het lange termijn doel is 25%
- Het uurtarief voor 2024 wordt met € 7,- verhoogd tot € 99,- Dit om de structurele effecten van de komende gemeentelijke CAO en inflatie op te vangen.
- De omvang van de begroting voor 2024 is € 22,8 miljoen, (begroting 2023 is € 20,6 miljoen)

J. Meerjarenraming

Onze ambitie is om elk jaar ook de meerjarige ontwikkelingen te kwantificeren. Zowel op programmaniveau als op taakveldniveau. Dit is een moeilijk proces omdat het op veel punten nog onduidelijk is qua beleid, zowel vanuit de regering, als wel vanuit onze partners.

De intentie is om in de komende maanden, ter voorbereiding op de definitieve begroting 2024, en het op te stellen meerjarig beleidsplan (mei / juni 2023) dit met de partners te bespreken.

Hoofdstuk 4.

K. Risico's voor de begroting 2024

In de risico benadering van ODRA wordt een aantal categorieën onderscheiden. Hieronder worden ze voor 2024 geduid:

- **Exploitatierisico's**

Het meest reële risico is dat de werkpakketten (dus omzet) niet worden gehaald, terwijl de (vaste) kosten doorlopen. Dit treedt op als een deel van het vraag-gestuurde werk in de werkpakketten (bv. vergunningaanvragen, projecten die vertragen) niet wordt gerealiseerd. Het debat over stikstof normen is illustratief.

In het nu lopende jaar (2022) gaat het waarschijnlijk om 2% minder omzet in de werk- en aanvullende programma's. Dit mitigeren we door een dynamische capaciteitsplanning op te stellen, waarmee we de werving en inhuur van medewerkers kunnen sturen.

Aan de kostenkant zijn er twee belangrijke risico's voor 2024.

- De inflatie en wat dit betekent voor de CAO en overige kosten. Vooralsnog gaan we uit door de hoge inflatie en looncompensatie dat er een tariefsverhoging van € 7,- per uur nodig is. De onzekerheidsmarges zijn echter enkele procenten. Mogelijk dat bij het opstellen van de definitieve begroting 2024 (in maart 2023) meer zicht is op de feitelijke loonstijgingen in de CAO en premies sociale verzekeringen.
 - Realisatie kengetallen; De processen zullen, mede door de omgevingswet, gaan veranderen. We hebben nieuwe en veranderende activiteiten reeds verwerkt in de PDC voor 2022-2023. Wat de exacte uitwerking doet voor de kengetallen en dus de exploitatie, is nog onduidelijk. In 2023 starten we met een uitgebreide kengetal analyse over 2021 en 2022.
- **Risico's op de taakuitvoering**
Dit risico betreft de aansprakelijkheid voor fouten en nalatigheid in de uitvoering. Omdat burgers en ondernemers 'mondiger' worden en ook als zodanig acteren, wordt dit risico voor ons groter. Het risico is in principe via een verzekering afgedekt.
Daarnaast merken we dat de impact van ons hele handelen meer onder een vergrootglas komt te liggen. Steeds meer berichten in de media over de omgevingsdiensten, onderzoeken naar functioneren van het VTH-stelsel (I&W/ commissie Aartsen) en de toegenomen Woo-verzoeken kunnen impact hebben op ons image en indirect op bedrijfsvoering. We kunnen anticiperen door scherp te blijven focussen op de kwaliteit van onze dienstverlening.
 - **Frictiekosten**
Frictiekosten ontstaan meestal als gevolg van grote veranderingen in de organisatie. Bijvoorbeeld als partners besluiten om de niet-wettelijke taken in eigen beheer op te pakken. Ook kunnen grote fricties ontstaan bij medewerkers die (niet meer) passen op het werk dat moet worden uitgevoerd. Voor 2024 verwachten we dat er geen noemenswaardige frictie zal optreden. Wel wordt er nog € 70.000 (0,3% van de omzet) gereserveerd voor personele frictie.
 - **Compliance aan wet- en regelgeving**
Vooral een risico dat effect heeft op ons imago van betrouwbare overheidsdienst en als we het 'te bont' maken, een afkeurende accountantsverklaring. Om compliant te blijven moeten in de bedrijfsvoering investeringen worden gedaan. De Woo (sinds 2022 van kracht) zal nog de nodige energie (en kosten) met zich meebrengen, evenals informatiebeveiliging en AVG. Er is voorgesteld om het adviesbudget te verhogen.
 - **Liquiditeit**
Met de partners is afgesproken dat zij aan het begin van elk kwartaal een kwart van het werkprogramma als voorschot betalen. Zonder dit systeem zou ODRA niet aan haar betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Het eigen vermogen is immers gelimiteerd tot een € 0,5 miljoen (2% van de omzet). Hoewel deze buffer klein is, is het beleid van de partners om dit bedrag niet te laten groeien. Deze afspraak houden we overeind.
De grote investeringen in onze huisvesting in 2022 zijn qua liquiditeit voor een deel afgedekt met een lening bij de BNG. Toekomstige grote vervangingsinvesteringen, de eerste zijn te verwachten in IT apparatuur in 2026, kunnen eveneens gefinancierd worden met een lening.

